

Bevölkerungsbewusste Familienpolitik - eine hochdringliche Langfristaufgabe: ein Essay mit einem Plädoyer für die rationale Diskussion um eine Geburtenförderpolitik

Wingen, Max

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wingen, M. (2003). Bevölkerungsbewusste Familienpolitik - eine hochdringliche Langfristaufgabe: ein Essay mit einem Plädoyer für die rationale Diskussion um eine Geburtenförderpolitik. *Sozialwissenschaftlicher Fachinformationsdienst soFid*, Bevölkerungsforschung 2003/2, 7-16. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-201656>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Bevölkerungsbewusste Familienpolitik – eine hochdringliche Langfristaufgabe

Ein Essay mit einem Plädoyer für die rationale Diskussion um eine Geburtenförderpolitik¹

Max Wingen

Die tatsächliche demographische Problemlage unseres Gemeinwesens ist lange Zeit über kollektiv verdrängt worden. Sie ist im Grunde zu lange verdrängt worden; deshalb stehen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft heute vor einem großen Berg von Problemen, die von der Arbeitsmarktpolitik über die Politik der sozialen Sicherung und die Schul- und Bildungspolitik bis hin zur Regionalpolitik reichen. Dabei waren viele Probleme schon seit geraumer Zeit absehbar. Von bevölkerungs- und familienwissenschaftlicher Seite wurde wiederholt – wenn auch von Minderheitenpositionen aus – immer wieder auf die sich abzeichnenden und inzwischen für die nächsten Jahrzehnte programmierten demographischen Verwerfungen einer nicht nur alternden, sondern demnächst auch schrumpfenden Bevölkerung hingewiesen; aber auch in diesem Feld erwies sich die Politik in der Vergangenheit weithin als ausgesprochen „beratungsresistent“.

Unter dem Druck weiter wachsender Probleme hat sich erst in allerjüngster Zeit das Bewusstsein für die Folgen der desaströsen Geburtsituation in Politik und Öffentlichkeit stärker ausgebildet, ohne dass aber die Tragweite der demographischen Zusammenhänge wirklich erschöpfend in das Blickfeld gerückt wäre. Nach einer von der Bertelsmann-Stiftung im Frühjahr 2003 veranlassten empirischen Umfrage über den demographischen Wandel aus der Sicht der Bundesbürger hat die Hälfte der Bundesbürger (52 %) den Begriff „Demographischer Wandel“ noch nie gehört (darunter überdurchschnittlich viele Jüngere und Befragte mit Hauptschulabschluss). Sieben Prozent erklärten ihn falsch. In der Gruppe derer, die über den Alterungs- und Schrumpfungsprozess der Bevölkerung in Deutschland nicht so genau Bescheid weiß (etwa ein Drittel), geben 21 % als Grund eine unzureichende Aufklärung und Information durch die Medien und die Politik an.

Eine wertende Beurteilung der Geburtenentwicklung war bis in die jüngste Vergangenheit hinein eher tabuisiert. In offiziellen Verlautbarungen war von einem „relativ niedrigen Geburtenniveau“ u.ä. die Rede. Erst in allerjüngster Zeit wird mit dem Hinweis auf eine zu niedrige Geburtenrate (Generationenrate – NRR - bei 0,65) ein zentraler Aspekt der demographischen Entwicklung klar beschrieben, so etwa bei der Vorlage der jüngsten Bevölkerungsvorausrechnung des Statistischen Bundesamtes vom Juni 2003. Noch in dem umfangreichen Bericht der Bundestag-Enquetekommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik“, an dem über Jahre hinweg gearbeitet wurde, werden zwar in mehreren Kapiteln ausdrücklich auch „Handlungsempfehlungen“ vorgestellt; diese bleiben aber praktisch im Bereich dessen, was man „Anpassungsmaßnahmen“ nennen kann. Was die Aufgabe einer gesellschaftspolitischen Auseinandersetzung mit dem zu niedrigen Geburtenniveau selbst angeht, ist der Bericht ausgesprochen zurückhaltend, um nicht zu sagen enttäuschend. Leider wird insgesamt keine ernsthafte Debatte über eine – ohnehin nur begrenzt mögliche, aber hoch dringliche – Anhebung des Geburtenniveaus angestoßen. Die Kommission scheint in dieser

¹ Weiterführende Literatur zu diesem Thema siehe Wingen 2003.

Hinsicht zu resignieren, allerdings auch nicht mit einem weiteren Rückgang des Geburtenniveaus zu rechnen. Zur Geburtensituation wird als Tendenzaussage für die Zukunft festgestellt, die Fruchtbarkeit werde auf einem „niedrigen Niveau“ verharren (S. 33).

Sich damit abzufinden erschiene aber in höchstem Maße unbefriedigend, ja geradezu gemeinwohlschädlich, wenn man die von der Kommission selbst und in vielfältigen Untersuchungen aufgezeigten Konsequenzen für Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur bedenkt, die längerfristig mit einem starken Schrumpfungsprozess der Bevölkerung verbunden wären. Was immer noch fehlt, ist eine wirklich ernsthafte, umfassende und vor allem politikwirksame Auseinandersetzung mit einer Korrektur der Geburtenentwicklung als eines zentralen Bestimmungsfaktors der künftigen gesellschaftlichen Entwicklung. Eine falsch verstandene „political correctness“ verbot und verbietet im Grunde weithin immer noch, über eine Auseinandersetzung mit den generativen Grundlagen im Sinne einer Gegensteuerung zu sprechen. Im Grunde ist es längst überfällig, dieses Problem einmal offen und vor allem politikwirksam zu diskutieren. Nur sehr vereinzelt und mit dem Risiko, sofort in die Ecke einer Bevölkerungspolitik unseligen Angedenkens gerückt zu werden, gab und gibt es bevölkerungs- und familienwissenschaftliche Denkansätze, die auf eine Korrektur der Geburtensituation gerichtet sind. Dies könnte sich künftig ändern, wenn es nach dem Bundesverfassungsrichter U. Steiner geht, der kürzlich in einem Aufsatz in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 3.6.03 über „Sozialstaat und Verfassungsrecht“ bemerkte: „Jetzt dürfen sich in Deutschland auch die Bevölkerungswissenschaftler zu Wort melden. Bisher hatte man sie aus den bekannten historischen Gründen eher versteckt.“ Diese Ausblendung war sicherlich nicht gemeinwohldienlich; denn die inzwischen unübersehbar gewordenen demographischen Verwerfungen mit ihren Folgen auch für den Wirtschaftsprozess waren schon seit langem voraussehbar und wurden in einer engeren Fachöffentlichkeit auch deutlich angesprochen, ohne dass eine Schallmauer in Politik und Öffentlichkeit durchbrochen wurde.

Die Beurteilung des in Deutschland seit Jahren extrem niedrig liegenden Geburtenniveaus als zu niedrig ist kein ideologisch begründetes, sachfremdes Werturteil, sondern kann als Ergebnis eines hier nicht im einzelnen nachzuzeichnenden rationalen Diskurses angesehen werden: Die Umsetzung der gemeinwohlrelevanten Wertentscheidungen des Grundgesetzes, die dauerhafte Absicherung der Sozialstaatlichkeit, die Sicherung der Humanvermögensbildung in unserer Gesellschaft, die Verwirklichung von „Generationengerechtigkeit“ (was meint, dass jede Generation der nächsten mindest genau so viele Chancen und Handlungsspielräume hinterlassen sollte, wie sie selbst vorgefunden hat) und ähnliche grundlegende Ziele unseres Gemeinwesens setzen einen demographischen Prozess voraus, der nicht durch jene drastischen Verwerfungen gekennzeichnet ist, wie sie schon seit Jahren absehbar sind.

Ob die von bevölkerungs- und familienwissenschaftlicher Seite in der Vergangenheit mehrfach gegebenen Hinweise künftig auf offene Ohren und vor allem auf Bereitschaft zum politischen Handeln stoßen werden, bleibt abzuwarten. Jüngste Äußerungen der Bundesfamilienministerin Renate Schmidt heißen hoffen. Das ist indessen nicht nur eine Frage der Aufgeschlossenheit der politischen Entscheidungsträger; breite Bevölkerungskreise, auf deren Einstellung und Stimmung Politiker in unserer real existierenden parlamentarisch-repräsentativen Demokratie mehr als der Sache oft dienlich ausgerichtet sind, sind – wie Ergebnisse der schon genannten Bertelsmann-Umfrage zeigen – immer noch keineswegs durchgängig ausreichend problembewusst. Und dort, wo vielfältige negative Auswirkungen des Schrumpfungs- und Alterungsprozesses gesehen oder doch für wahrscheinlich gehalten werden, stimmen drei Viertel der Bundesbürger der Aussage zu,

dass die Politik nur am Tagesgeschäft interessiert sei und deshalb dringend benötigte politische Entscheidungen auf die lange Bank schiebe. Fast vier Fünftel gehen davon aus, dass die Politik um die Problematik weiß, sich aber nicht traut, dem Wähler unangenehme politische Entscheidungen zuzumuten. Eine kleine Minderheit (4%) ist der Meinung, dass die Politik jetzt noch keine Maßnahmen treffen müsse, um den Folgen des demographischen Wandels entgegenzuwirken. Die Alterung steht noch am ehesten im Blickfeld weiterer Kreise. Dagegen ist der programmierte Schrumpfungsprozess unserer Bevölkerung weit weniger im öffentlichen Bewusstsein. Nach der (von der Bertelsmann-Stiftung veranlassten) forsa-Studie geht der Anteil derer, die für die nächsten 30 Jahre erwarten, dass die Bevölkerung „stark“ schrumpfen werde, in der Aufgliederung nach Regionen (West/Ost), Geschlecht und Bildungsgrad nicht über ein Drittel der Befragten hinaus. Knapp die Hälfte nimmt an, dass sie „etwas schrumpfen“ wird und immerhin bis zu einem Viertel gehen sogar davon aus, dass die Bevölkerung gleich bleiben oder sogar noch wachsen wird.

Hier ist nicht selten ein verhängnisvoller Fehler in der Einschätzung des Bevölkerungsverlaufs in den nächsten Jahrzehnten zu beobachten: Die vorliegenden modellhaften Bevölkerungsvorausrechnungen weisen – je nach den Annahmen über die Zuwanderung – für die Zeit nach der Jahrhundertmitte einen Bevölkerungsstand aus, der gegenüber gegenwärtig um 10 – 15 Millionen niedriger liegt. Dabei entsteht nun häufig der Eindruck, als ob es gelte, den Übergang bis zu diesem Punkt nun eben zu bewältigen, zumal die Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung sich dann – das bestehende Geburtenniveau weiterhin unterstellt – nicht weiter fortsetzen wird. Es ist zutreffend, dass dann eine in etwa wieder stabile Altersstruktur erreicht würde; aber das ist nur die halbe Wahrheit: Es wäre die Altersstruktur einer Bevölkerung, die von einer Generation auf die nächste um ein Drittel schrumpft. Der rückläufige Bevölkerungsprozess hört in Wirklichkeit nicht dort auf, wo die Modellrechnungen abbrechen. Für die tatsächliche Problemlage gilt es sich folgenden Zusammenhang zu verdeutlichen: Eine nach der Mitte des Jahrhunderts gegenüber heute um vielleicht 10 bis 15 Mill. niedrigerer Bevölkerungsstand, der dann einigermaßen stabilisiert erhalten bleiben soll, setzt voraus, dass schon in den allernächsten Jahren ein deutlich höheres Geburtenniveau möglichst nahe unterhalb des „replacement levels“ erreicht wird. Es gibt Zusammenhänge, die unbestreitbar richtig sind, die aber so sehr jenseits der Alltagserfahrung liegen, dass sie kaum in das öffentliche Bewusstsein eingehen. Dazu gehört die Tragweite, die eine schon über Jahrzehnte weit unterhalb des Bestandserhaltungsniveaus einer Bevölkerung liegende Geburtenrate für die künftige Bevölkerungsentwicklung hat. Wir haben es hier mit einer demographischen Eigengesetzlichkeit (der sog. „demographischen Trägheit“) zu tun, die in der Tagespolitik immer wieder verdrängt wird. Aus dem Umfeld des „Club of Rome“ kommt der Hinweis, dass Gesellschaften offensichtlich erst durch Schocks lernen. Solche Schocks sind auf dem Feld des demographischen Wandels kaum öffentlichkeits- und politikwirksam zu antizipieren; denn sie treten erst dann in das öffentliche Bewusstsein, wenn der Langzeitschaden bereits eingetreten ist und sich auch erst in Jahrzehnten wieder korrigieren lässt. Wie die Bevölkerungsgrößen einer nach der Jahrhundertmitte mehr oder minder stabilisierten Entwicklung aussehen können, entscheiden wir heute wesentlich in unserem Umgang mit dem Thema „Geburtenentwicklung“, d.h. mit unserem politischen Tun - oder auch Unterlassen! Deshalb kann ein Gegensteuern aus den zugrunde liegenden demographischen Gesetzmäßigkeiten heraus auch nur als Langfristaufgabe verstanden werden.

Auf diesem Hintergrund ist die Familienpolitik in ganz spezifischer Weise herausgefordert, und zwar als eine (auch) bevölkerungsbewusste Familienpolitik. Das meint eine ganzheitliche Familienpolitik, die sich ihrer Auswirkungen auch auf den demographischen Prozess voll bewusst ist. Der Kern der Problemlösung hinsichtlich einer Rahmensteuerung zur Geburtenentwicklung lässt

sich auf folgende Formel bringen: Es gilt, solche wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und rechtlichen Bedingungen und ordnungspolitischen Voraussetzungen zu schaffen und dauernd zu sichern, dass die einzelnen Paare, die sich nach ihrem individuellen Lebensentwurf für die sinnstiftende Lebensoption Elternverantwortung übernehmen (auch für mehrere Kinder) entscheiden, dies auch als vernünftig erleben können.

Welche Akzentuierungen sind hier für eine solche Familienpolitik als nachhaltige und generationensolidarische strukturgestaltende Gesellschaftspolitik konkret zu benennen, damit gegensteuernde Wirkungen im demographischen Prozess auf längere Sicht erwartet werden dürfen? Es kann hier nicht darum gehen, diesen Katalog für die gesamte Familienpolitik im einzelnen durchzubuchstabieren; einige besonders wichtig erscheinende Grundrichtungen und aktuelle familienpolitische Problemlagen seien indessen hervorgehoben:

(1) - Einen ersten Ansatzpunkt bilden die binnenfamilialen Beziehungsstrukturen und hier die personalen Beziehungen und Bindungen der (Ehe-)Partner. Forschungsergebnisse lassen im Blick auf den Prozess der Familienentwicklung und der generativen Entscheidungen immer wieder die Bedeutung sichtbar werden, die den individuellen Vorstellungen, Erfahrungen und Zielen der Paare hinsichtlich ihrer Beziehungsgestaltung und ihrer aktuellen Lebenssituation zukommt, also Faktoren auf der Mikroebene von Ehe und Familie, die teilweise wiederum in Wechselbeziehung stehen zu Faktoren auf der Makroebene. Hier sind damit Hilfestellungen gefragt, die bis weit in den Bildungsbereich hineinreichen. In dem durch gegenseitige Verantwortung gekennzeichneten Beziehungsverhältnis sind im Blick auf die familiäre Grundfunktion der Sicherung der Generationenfolge möglichst stabile Beziehungen der Partner, und zwar nicht nur als Mann und Frau, sondern auch in ihrer Rolle als Eltern wichtig. Die Absicherung der gerade auch für die generative Funktion so bedeutsamen binnenfamilialen Beziehungsstrukturen sind durch rechtliche Regelungen, insbesondere die unmittelbar darauf gerichtete Familienrechtsgestaltung, nur sehr begrenzt möglich (wenngleich hier die positiv einzuschätzenden Wirkungen der Verbindung mit dem Rechtsinstitut der Ehe nicht übersehen werden sollten). In unserer Sozialordnung ist für die familienrechtliche Gestaltung der inneren Familienbeziehungen die familiäre Lebensgemeinschaft als ein weitest möglich staatsfreier Raum zu respektieren. Gleichwohl ist die Ordnungskonformität der familialen Binnenstrukturen (in den Partner- wie auch Elternbeziehungen) zu beachten, und das bedeutet u.a. die Ausprägung partnerschaftlicher Strukturen auch in der Rollenaufteilung in der innerfamiliären Arbeitsteilung. Es kann in der Sicht einer vollentfalteten und auch auf die generative Funktion mit ausgerichteten Familienpolitik nicht gleichgültig sein, ob in dem gesellschaftlichen Teilsystem Familie Beziehungsstrukturen ausgeprägt sind, die mit den übergreifenden Leitvorstellungen der Ordnung des gesellschaftlichen Zusammenlebens korrespondieren oder diesem entgegenlaufen.

Für die Partnerbeziehung der Eltern ist der Aspekt der tatsächlichen Gleichberechtigung eine besonders wichtige Vorgabe für die personal-partnerschaftliche Lebensgemeinschaft. Die Art der Umsetzung des Grundsatzes der Gleichberechtigung von Mann und Frau erweist sich als geradezu zentral auch für die Übernahme von Elternschaft als einer lebensbestimmenden Aufgabe. Eine auch bevölkerungsbewusste Familienpolitik hat aus ihrem spezifischen Fokus heraus auf Voraussetzungen für gelingende Partnerschaften hinzuwirken; ihr fällt auch die Aufgabe einer Förderung partnerschaftlicher Lebensbeziehungen zu, wobei gerade die Entscheidungen für oder gegen Kinder in das Spannungsverhältnis von privaten und öffentlichen Interessen und damit verknüpften individuellen Ansprüchen und sozialen Erwartungen rücken.

(2) - Im Feld des Beziehungsverhältnisses zwischen Familie und Gesellschaft, der Gesamtgesellschaft und ihrer gesellschaftlichen Teilsysteme, verdient das Verhältnis von Familie und Erwerbsarbeitsleben besondere Beachtung. Nach den vorliegenden Beobachtungen zu den getroffenen (oder unterlassenen) Entscheidungen für Kinder kommt gerade der möglichst konfliktfreien Vereinbarkeit - eine völlig konfliktfreie wird es in den seltensten Fällen geben - der Übernahme von Elternverantwortung und außerhäuslicher Erwerbstätigkeit eine geradezu strategische Bedeutung zu, und zwar vor allem mit Blick auf die Frau, denn für den Mann war diese Vereinbarkeit im Grunde immer gegeben (weil die Frau dem Mann „den Rücken frei hielt“). Es geht um die nachhaltige Absicherung einer eigenverantwortlichen Lebensgestaltung im Hinblick auf Familie und Beruf bis auf die betriebliche Ebene hin, d. h. bis zur Chancengleichheit auch von familiengebundenen Mitarbeitern und nicht familiengebundenen Mitarbeitern im einzelnen Unternehmen. Eine bevölkerungsbewusste Familienpolitik wird auch als familienorientierte Unternehmenspolitik der Verbesserung der Vereinbarkeit von unterschiedlichen Rollenanforderungen, die insbesondere aus Elternschaft – nicht nur der Frau als Mutter, sondern auch des Mannes als Vater – und Erwerbstätigkeit erwachsen, ihre besondere Aufmerksamkeit zuwenden müssen. Hier wäre daran zu erinnern, dass der einzelne Mitarbeiter, der sich auch für die Übernahme von Elternverantwortung entschieden hat, in seiner „doppelten Loyalitätsverpflichtung“ gegenüber Betrieb und Familie zu sehen ist. Dies läuft insgesamt auf eine auch bewusste Familienorientierung der Erwerbsarbeitswelt hinaus, womit neben Staat und Gesetzgeber gerade auch nichtstaatliche Verantwortungsträger (Unternehmen und Tarifpartner) angesprochen sind.

(3) - Sodann ist das allgemeine familienpolitische Ziel der Sicherung eines familiengemäßen Einkommens unter dem speziellen Aspekt der Entscheidungen für oder gegen Kinder zu bedenken. Auch wenn eine ausreichende wirtschaftliche Sicherung der Familien nicht den alleinigen oder – in bestimmten Einkommens- und Sozialschichten – nicht einmal den entscheidenden Bestimmungsfaktor für das generative Verhalten darstellt, so kommt ihr doch eine erhebliche Bedeutung zu, und zwar gerade im Blick auf ihre Verlässlichkeit. Sie ist eine notwendige, wenngleich keine hinreichende Bedingung für die in aller Regel langfristige Übernahme von Elternverantwortung. Das Ziel der Sicherung eines familiengemäßen Einkommens hat erst recht nach den jüngeren einschlägigen Entscheidungen des BVerfG nichts an Aktualität eingebüßt, sondern eher noch gewonnen.

Die durchgreifende Korrektur der Strukturen der marktleistungsbestimmten Einkommensverteilung muss konsequent auf die Sicherung eines familiengemäßen Einkommens in einem dreifachen Aspekt ausgerichtet sein:

- (a) Gewährleistung von Steuergerechtigkeit (einkommensteuerliche Freistellung des sozialkulturellen Mindestbedarfs von Kindern einschl. des Betreuungs- und Erziehungsbedarfs mit realitätsgerechter Bewertung der einzelnen Aufwandsfaktoren), was noch keine eigentliche Familienförderung darstellt;
- (b) Gewährleistung von Bedarfsgerechtigkeit mit Blick auf den Ausgleich der kinderbedingten Mehrkosten im Vergleich zu Kinderlosen (Familienlastenausgleich i.e.S.), in den auch familienphasenspezifische Transferleistungen wie Erziehungsgeld (Erziehungseinkommen) integriert werden können, womit dann die Grenze überschritten wird zur
- (c) Gewährleistung eines Familienleistungsausgleichs, der in Deutschland (und nicht nur hier) bisher erst in den Anfängen steht und elementare Leistungen der Familien für das Gemein-

wesen (positiv zu bewertende externe Effekte im Aufbau des "Humanvermögens" der Gesellschaft) angemessen anzuerkennen hat.

Dem kollektiven Nutzen aus diesen familialen Leistungen steht ein erheblich verminderter individueller Nutzen gegenüber, d.h. der Anreiz für Eltern, über Auf- und Erziehen von Kindern in die Humanvermögensbildung zu investieren, ist in jüngerer Zeit deutlich gesunken. Das Ergebnis ist auch hier ein Auseinanderlaufen von individueller und kollektiver Rationalität, was sich im individuellen Geburtenverhalten niederschlägt. Die Bedeutung der Familien als oft „vergessener Leistungsträger“ für die Humanvermögensbildung der Gesellschaft, von der in besonderem Maße auch der Wirtschaftsprozess zehrt, ist unlängst noch wieder in den Ergebnissen einer Untersuchung der Alfred Herrhausen Gesellschaft für internationalen Dialog („Wie viel Bildung brauchen wir? Humankapital und seine Erträge“) deutlich geworden: Danach hat das in Deutschland i. J. 2 000 ansässige Humankapital mit 12,4 Bill. Euro einen deutlich höheren Wert als das installierte Sachkapital (7,5 Bill. Euro); was nun aber besonders hervorhebenswert erscheint, ist die Tatsache, dass der größte Anteil dieses Humankapitals in der Volkswirtschaft mit 42% auf das Konto der Eltern-erziehung geht. Sie steht am Anfang und dient bis zum Lebensende als Grundstock.

(4) - Nicht zuletzt sollte eine solche Familienpolitik (als gesellschaftliche Querschnittspolitik) bei aller Wertpluralität in unserer Gesellschaft auf eine auf möglichst großem gesellschaftlichen Konsens beruhende breitenwirksame und bildungs- und kulturpolitisch unterlegte Wertorientierung ausgerichtet sein, die Entscheidungen für Kinder nicht abträglich ist, sondern sie als lebenssinnstiftend unterstützt. In einer auch wertpluralistischen Gesellschaft bezeichnet dies ein nicht leichtes Unterfangen und fordert neben dem Staat und seiner Kulturpolitik gerade die Träger von Wertsetzungen (wie Kirchen u.a.) in besonderer Weise heraus. Eine besondere Bedeutung und große Verantwortung kommt hier auch den Massenmedien zu, deren Einfluss für die Bewusstseinsbildung der Menschen besonders hervorzuheben ist. Es führt wohl kein Weg daran vorbei, bei dem Konzept einer auch demographische Aspekte berücksichtigenden Familienpolitik die Ebene der für die Weitergabe des Lebens und die Übernahme von Elternverantwortung wichtigen persönlichen Werthaltungen mit in den Blick zu nehmen. Dies verweist auf Zusammenhänge, die weit über den Einfluss von wirtschaftlichen Leistungen hinausgehen. Entscheidungen für (oder gegen) Kinder sind durchweg partnerschaftlich gefällte wertbezogene Entscheidungen, bei denen zentrale persönliche Lebensoptionen in ihrer Verknüpfung mit der Sinnsuche des einzelnen berührt sind. Wenn hier Kinderhaben sich als ein Wert behaupten können soll, gilt es die allgemeinere Einsicht zu berücksichtigen, dass die Bindung an Werte Erfahrungen voraussetzt, in denen sie überhaupt erst entstehen kann.

Wie weit die für das veränderte generative Verhalten wirksamen Einflussfaktoren über rein wirtschaftliche Leistungen einer Sozial- und Familienpolitik hinausgehen, allerdings auch wiederum mit den sozialökonomischen Gegebenheiten zusammenhängen, mag z.B. der Hinweis auf die von der Soziologie und namentlich der Familiensoziologie herausgearbeitete „De-Institutionalisierung“ des Lebensverlaufs des einzelnen verdeutlichen. Wo im Zeitablauf stark nach hinten verschobene Ausbildungszeiten – nicht selten noch durchsetzt von Warteschleifen – und Brüche in Berufskarrieren bzw. Berufswechsel sowie vermehrte Notwendigkeit, eigentlich nicht gewünschte Teilzeitarbeitsplätze zu akzeptieren und verstärkten Mobilitätsanforderungen zu entsprechen, charakteristisch sind – alles Faktoren, die nicht so recht zu einer herkömmlichen „Normalbiographie“ passen –, kommt es hinsichtlich einer Familiengründung dazu, dass diese hinausgeschoben oder gar ganz unterlassen wird. Es hat zu allen Zeiten gesellschaftlichen Wandel gegeben, gegen-

wärtig ist die gesellschaftliche Entwicklung allerdings offenbar durch besonders starke Umbrüche gekennzeichnet, die nicht ohne Auswirkung auf die Übernahme von Elternverantwortung bleiben, die in aller Regel eine Aufgabe mit langfristigen Bindungen darstellt.

Zu der wichtigen Frage der tatsächlichen Wirkungen familienpolitischer Maßnahmen auf die Entscheidungen zur Übernahme von Elternverantwortung ist festzuhalten: Was in der Wirkungsfor- schung fehlt, ist eigentlich die empirische Überprüfung der demographischen Wirkungen eines tatsächlich verwirklichten ganzheitlichen Familienpolitikansatzes, der über bisher mehr oder min- der isolierte Einzelaktionen weit hinaus geht und von vorneherein integrativ geplante Maßnah- menbündel umfasst, die aufeinander abgestimmte Maßnahmen sowohl wirtschaftlicher als auch außerwirtschaftlicher Art (wie die systematische familienfreundliche Gestaltung des soziokulturel- len Umfeldes) verbinden und möglichst langfristig wirksam sind (Prinzip der Dauerhaftigkeit und Verlässlichkeit), so dass sie auch bewusstseinsprägend sind. Einstellungs- und daraus erwachsende Verhaltensänderung stellt in der Regel keinen kurzfristigen Prozess dar. Ein solcher integrativer Ansatz konnte bisher kaum überprüft werden, weil er in der gesamten hier angesprochenen Breite und Nachhaltigkeit noch gar nicht wirklich unternommen worden ist. Bisher finden sich in der einschlägigen bevölkerungs- und familienwissenschaftlichen Forschung zur Wirkungsanalyse denn auch im Grunde mehr „Partialanalysen“, die mit ihren (differierenden) Ergebnissen letztlich kein wirklich zusammenhängendes Bild verschaffen und daher für die praktische Politik keine ausreichende Orientierung geben können.

Bei einer Analyse der demographischen Wirkungen staatlicher Familienpolitik müsste also eigent- lich unterschieden werden zwischen der tatsächlich betriebenen, recht unzulänglichen Familienpo- litik, die im übrigen allzu oft auch noch durch Elemente bloßer "verbaler Politik" gekennzeichnet ist, und einem familien- und politikwissenschaftlichen Einsichten voll Rechnung tragenden Fami- lienpolitik-Profil, zu dem sich die Politik aber erst noch durchringen muss. Diese Unterscheidung erscheint deshalb so wichtig, weil aus - im Einzelfall durchaus sorgfältig untersuchten und u. U. auf recht anspruchsvollen ökonometrischen Schätzungen gestützten - Befunden über die Wirkun- gen von einzelnen familienpolitischen Maßnahmen nicht selten auf die Wirkungen "der" Fami- lienpolitik als solcher in ihren Möglichkeiten (und Grenzen) geschlossen wird. Einem sol- chen "Kurzschluss" Vorschub zu leisten wäre aber eine bedenkliche Schwäche einer familienwis- senschaftlichen Politikberatung. Insofern steht also eigentlich der Test auf die demographischen Wirkungen einer vollentfalteten Familienpolitik noch aus – wenn man so will, in einem groß ange- legten „Feldversuch“. Er kann nur unternommen werden, wenn die politischen Entscheidungsträ- ger den politischen Willen zu einer solchen ganzheitlichen Familienpolitik aufbringen.

Dies ist auch im Blick auf die Erläuterungen zu bedenken, die kürzlich zu der schon erwähnten neuen Bevölkerungsvorausrechnung des Statistischen Bundesamtes gegeben wurden. Hier muss- ten selbstverständlich – wie in solchen Modellrechnungen üblich und notwendig - Annahmen auch über die künftige Geburtenentwicklung gemacht werden. Zu diesen Annahmen kann die Annahme einer in Zukunft unverändert niedrigen Geburtenrate gehören. Eine solche Annahme ist sogar deshalb besonders bedeutsam, weil sie zeigt, welcher zukünftige demographische Prozess in der Gegenwart schon angelegt ist und eintreten würde, wenn sich an diesem Bestimmungsfaktor nichts nachhaltig ändert. Bedenklich wird die Geschichte aber dort, wo festgestellt wird (so jedenfalls eine Wiedergabe der Präsentation des Bundesamtes in der FAZ v. 7.6.03), die bestehende (zu niedrige) Geburtenrate werde auch in den nächsten Jahrzehnten bei ihrem gegenwärtigen statisti- schen Wert bleiben, „auch wenn durch diverse familienpolitische Maßnahmen Änderungen er-

strebt würden“. In dem offiziellen Berichts des Statistischen Bundesamtes („Bevölkerung Deutschlands bis 2050“) wird – insoweit durchaus zu Recht – festgehalten, dass es bei Bemühungen um einen dauerhaften Anstieg der Geburtenziffer um langwierige Prozesse gehe, die erst in Jahrzehnten auf die Bevölkerungsentwicklung (zumindest, was die mittleren Altersjahrgänge angeht, eig. Anm.) durchschlagen (S. 12). Für die Bevölkerungsvorausberechnung immerhin bis 2050 wird das unterstellte sehr niedrige Geburtenhäufigkeitsniveau als „realistisch“ bezeichnet. Für die Annahme einer gleich bleibenden Geburtenrate spreche, so das Bundesamt, dass sie in Westdeutschland seit der Einführung der modernen Verhütungsmittel Ende der 1960er Jahre auf diesen Wert gesunken sei. Dies impliziert vorschnell ein negatives Urteil über eine ganzheitliche und wirklich nachhaltige Familienpolitik, das so nicht gerechtfertigt ist. Hier gerät eine an sich vertretbare Begründung für eine mögliche Rechenannahme zu einer doch bedenklichen familienpolitikbewertenden Aussage, – ganz abgesehen davon, dass die Bevölkerungsabteilung der Vereinten Nationen in ihrer jüngsten Bevölkerungsprojektion von Anfang 2003 von einer kontinuierlichen Zunahme der Geburtenhäufigkeit auch für Deutschland ausgeht und in einer mittleren Projektionsvariante für Deutschland eine zusammengefasste Geburtenziffer von 1,85 als Zielgröße für das Jahr 2050 vorsieht, was vom Statistischen Bundesamt als „vermutlich viel zu optimistisch“ bezeichnet und lediglich als Unterstützung der Annahme angesehen wird, „dass es in Deutschland zumindest nicht zu einem weiteren Absinken der Geburtenhäufigkeit kommen wird“ (S. 13).

Der nicht selten anzutreffende Hinweis auf eine „Wirkungslosigkeit familienpolitischer Maßnahmen“ für die Geburtenentwicklung ist in seiner suggestiven Wirkung auch deshalb so gefährlich, weil er der Politik insoweit eher noch ein „gutes Gewissen“ für Nicht-Handeln verschafft. Er wird im übrigen durch internationale Erfahrungen so keineswegs bestätigt; Beispiele aus dem Ausland (z.B. im Nachbarland Frankreich mit einer Generationenrate bei 0,9) sollten uns (und auch den Träger der amtlichen Statistik) eines Besseren belehren.

Der demographische Prozess, insbesondere das veränderte Geburtenverhalten, ist kein schicksalhafter Prozess, der außerhalb der von der Politik gesetzten Randbedingungen abläuft. Diese Rand- oder Rahmenbedingungen, unter denen Eltern sich für mehr oder weniger Kinder entscheiden und damit in einem Ausmaß, das als sozial erwünscht oder aber höchst problematisch einzustufen ist, unterliegen auch der gesamtgesellschaftlichen Verantwortung. Inzwischen scheint die Auffassung an Boden zu gewinnen, dass die Sozialpolitik und speziell die Familienpolitik – auch mit ihren unterlassenen Entscheidungen – im Grunde ohnehin bevölkerungsrelevante Auswirkungen haben, die bisher weithin unreflektiert blieben (oder vielleicht genauer: die in ihren negativ zu bewertenden Dimensionen erst dann zur Kenntnis genommen werden, wenn sie kurzfristig schon gar nicht mehr zu korrigieren sind). Daher sollte möglichst bewusst, planvoll und zielgerichtet in Kenntnis und Würdigung der Wirkungsrichtungen staatlicher Politik auf den demographischen Prozess durch eine Rahmensteuerung einzuwirken versucht werden; und hier hat gerade auch eine bevölkerungsbewusste Familienpolitik in dem skizzierten Verständnis einen zentralen Platz.¹⁾ Es geht um die Schaffung und dauerhafte Sicherung von Rahmenbedingungen in Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur, die es jungen Paaren sehr viel leichter machen und oft erst ermöglichen, ihre Kinderwünsche auch tatsächlich zu verwirklichen – auf der Grundlage des Rechts auf freie, verantwortliche und informierte Entscheidungen. Dieses grundlegende Recht gilt es *gesellschaftsstrukturell* abzusichern. Insoweit dies zu einem höheren Geburtenniveau führt, handelt es sich im Ergebnis durchaus um eine Geburtenförderung. Gleichwohl haben wir es nicht mit „Bevölkerungspolitik“ im engeren Sinne zu tun. Entscheidend für die Abgrenzung einer bevölkerungsbewussten

Familienpolitik, die in einer bestimmten historischen Situation des Gemeinwesens zu einem Geburtenanstieg führt, gegenüber einer eigenständigen Bevölkerungspolitik ist, dass es sich um einen Geburtenanstieg handelt, der aus den *eigenverantwortlichen Entscheidungen der einzelnen Paare* im Blick auf die Realisierung ihrer Kinderwünsche im Rahmen ihrer selbstbestimmten Lebensentwürfe erwächst (und nicht staatlichen Planvorgaben entspringt). Zu vereinfachend ist der oft zu hörende Hinweis, der Staat dürfe die Kinderwünsche der einzelnen nicht „beeinflussen“. Dies geschieht doch im Grunde in legitimer Weise überall dort, wo staatliche Politik bewusst darauf hinzuwirken sucht, dass ein Kinderwunsch auch wachsen kann – bei aller selbstverständlichen Respektierung auch der Entscheidungen zur Kinderlosigkeit.

Damit ist eine familienorientierte Gesellschaftspolitik angesagt, die insgesamt durch einen sozial-reformerischen Ansatz gekennzeichnet ist, der zu mehr Chancengerechtigkeit auch für Eltern mit (mehreren) Kindern führt. Die zu respektierende Entscheidung, auf Kinder zu verzichten, bedingt auf der anderen Seite ausreichende Entscheidungs- und Handlungsspielräume für junge Paare, die nach ihrem persönlichen Lebensentwurf Elternverantwortung auch für mehrere Kinder übernehmen möchten. Die Annäherung an eine bestandserhaltende Geburtenrate würde bedeuten, dass die oft beschworene durchschnittliche Kinderzahl je Frau von 2,1 Kindern unter den bestehenden Heiratsverhältnissen je Ehe bereits bei 2,3 – 2,4 Kindern und unter Berücksichtigung der kinderlosen Ehen bei annähernd 3 Kindern liegen müsste. Erst wenn auch unter den Bedingungen einer wirksamen bevölkerungsbewussten Familienpolitik die dann realisierten Kinderwünsche in ihrer Gesamtheit immer noch mehr oder weniger deutlich hinter dem gesamtgesellschaftlich als erwünscht anzusehenden Niveau, das mit einer Generationenrate leicht unterhalb des „replacement levels“ weit eher erreicht wäre als mit dem gegenwärtig eindeutig zu niedrigen Niveau, zurückblieben, wäre neu über die Möglichkeiten und Grenzen nachzudenken, wie individuelle und gesellschaftliche Rationalität in einer freiheitlichen Sozialordnung besser in Einklang zu bringen wären. Zuvor aber sollten erst einmal die Ansatzpunkte einer in eine familienorientierte Gesellschaftspolitik integrierten bevölkerungsbewussten Familienpolitik wirklich voll ausgeschöpft werden - mit der nötigen Nachhaltigkeit, die angesagt ist, wenn die Politik in unseren europäischen Gesellschaften vor der Zukunft Bestand haben soll.

Literatur

Alfred Herrhausen Gesellschaft für internationalen Dialog „Wie viel Bildung brauchen wir? Humankapital und seine Erträge“, Frankfurt a. M., April 2002

Deutscher Bundestag Enquete-Kommission: „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, BT-Dr 14/8800, Berlin 2002

Schlussbericht der forsa-Studie (von der Bertelsmann-Stiftung veranlasst), S. 3 des Essay

Statistischen Bundesamt „Bevölkerung Deutschlands bis 2050“, Wiesbaden 2003

Steiner, A., „Sozialstaat und Verfassungsrecht“ in: Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 3.6.03

Wingen, Max, „Bevölkerungsbewusste Familienpolitik – Grundlagen, Möglichkeiten und Grenzen“, Publikationen des Instituts für Ehe und Familie, Nr. 14, Wien 2003, ISBN 3-900872-10-X (für Deutschland: Vektor-Verlag Grafenschaft b/ Bonn)

Zur Person

Prof. Dr. Max Wingen, Ministerialdirektor a. D., Bonn, ist Honorar-Professor an der Universität Konstanz. Das Schwergewicht seiner wissenschaftlichen Arbeit liegt im Bereich der Bevölkerungs- und Familienwissenschaft und der theoretischen Grundlagen der Familienpolitik. Zu seinem 70. Geburtstag erschien „Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale“ mit näheren Hinweisen zu seinen Arbeiten und Veröffentlichungen.
Kontakt: wingenmax@t-online.de